2003

Report of the
Auditor General of Canada
to the House of Commons

NOVEMBER

Matters of Special Importance—2003
Foreword and Main Points

125 OAG BVG 1878•2003

Office of the Auditor General of Canada

104-06320/

2003

Report of the

Auditor General of Canada

to the House of Commons

NOVEMBER

Matters of Special Importance—2003

Foreword and Main Points

125 OAG BVG 1878 2003

Office of the Auditor General of Canada

Making a difference . . . for 125 years

In 2003, the Office marks the 125th anniversary of the appointment of the first independent Auditor General of Canada. Both sides of the House of Commons cheered when the Government of Alexander Mackenzie proposed the 1878 bill that would "free the auditing of Public Accounts from any interference on the part of the administration." That enlightened legislation laid the groundwork for 125 years of dedicated service to Parliament and to Canadians.

The November 2003 Report of the Auditor General of Canada comprises ten chapters, Matters of Special Importance—2003, a Foreword, Main Points, and Appendices. The main table of contents is found at the end of this publication.

The Report is available on our Web site at www.oag-bvg.gc.ca.

For copies of the Report or other Office of the Auditor General publications, contact

Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, Stop 10-1
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Telephone: (613) 952-0213, ext. 5000, or 1-888-761-5953
Fax: (613) 954-0696
E-mail: distribution@oag-bvg.gc.ca

Ce document est également disponible en français.

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2003
Cat. No. FA1-2003/2-0E
ISBN 0-662-35300-5

Auditor General of Canada
Vérificatrice générale du Canada

To the Honourable Speaker of the House of Commons:

I have the honour to transmit herewith my annual Report of 2003 to the House of Commons, which is to be laid before the House in accordance with the provisions of subsection 7(3) of the *Auditor General Act*.

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA
Auditor General of Canada

OTTAWA, 25 November 2003

Foreword

Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons—November 2003

Foreword

I am pleased to present my annual Report for 2003. It contains Matters of Special Importance—2003 and the following 10 chapters:

Chapter 1 Information Technology: Government On-Line

Chapter 2 Accountability and Ethics in Government

Government-Wide Audit of Sponsorship, Advertising, and Public Opinion Research

Chapter 3 The Sponsorship Program

Chapter 4 Advertising Activities

Chapter 5 Management of Public Opinion Research

Chapter 6 Protection of Cultural Heritage in the Federal Government

Chapter 7 Human Resources Development Canada and the Canada Employment Insurance Commission—Measuring and Reporting the Performance of the Employment Insurance Income Benefits Program

Chapter 8 Indian and Northern Affairs Canada—Transferring Federal Responsibilities to the North

Chapter 9 Economic Development of First Nations Communities: Institutional Arrangements

Chapter 10 Other Audit Observations

The Main Points of the chapters are reprinted at the end of this publication.

Matters of Special Importance—2003

Table of Contents

Introduction 1

Public sector values and ethics 1

Public sector values and ethics need to be integrated into program management 1

Parliamentary control over officers of Parliament 3

The unique environment of officers of Parliament 3

Continuing to increase our accountability 4

Some reflections on the past year 5

Improved financial information 5

Greater interest by parliamentary committees in review of Estimates 5

Gaps between federal environmental commitments and actions 6

Action by departments as a result of our reports 6

Providing information to Parliament on program performance 7

Conclusion 7

Sheila Fraser, FCA
Auditor General of Canada

Introduction

1. This is my third annual Report to the House of Commons. I consider it a privilege to serve as Canada's tenth Auditor General. I feel deeply honoured to follow a long line of distinguished Auditors General who have served Parliament and Canadians so ably in the past.

2. The year 2003 marked another special anniversary for the Office of the Auditor General of Canada. It was 125 years ago on 1 August that a bill to establish an independent Auditor General came into force.

3. I very much appreciate the kind words and statements of support we received on the occasion of this anniversary from members of the House of Commons and the Senate, and from many senior public servants and international colleagues. It is gratifying to see the high regard in which the Office is held.

Public sector values and ethics

Public sector values and ethics need to be integrated into program management

4. In September we reported the results of our audit of the financial management and administration of the Office of the Privacy Commissioner of Canada. We found a major breakdown of controls over financial management, human resources management, contracting, and travel and hospitality. The situation resulted in significant financial and human costs and seriously impaired the ability of the Office of the Privacy Commissioner to function.

5. I was saddened at having to report events like this. I fear that they may be generalized unfairly as common occurrences across the public sector and shake the confidence that Canadians have in their federal public institutions. In my experience, excesses on this scale are by far the exception to the rule.

6. Still, our findings on the Sponsorship Program and on government-wide advertising activities are disturbing. Here, too, we found a frequent disregard for the rules and little evidence of value received for money spent. The irregularities we observed extended to Crown corporations and other agencies as well. The rules for contracting are not there just for the sake of having rules. They are central to maintaining the principles of accessibility, competition, fairness to suppliers, transparency, and best value—principles at the core of the government's contracting policy. We are arguing not that more rules are needed, but that existing rules need to be observed and consequences brought to bear when they are broken.

7. In both The Sponsorship Program (Chapter 3) and Advertising Activities (Chapter 4), we observed a breakdown in the proper conduct of public business at two levels: overall program management and the conduct of specific individuals. I am concerned that the attention focussed on wrongdoing by individuals could divert attention from the more serious,

pervasive problems that have a negative impact on how well programs are managed. While obviously unique, these cases raise important questions: How could situations like this occur? Why did it take so long to deal with them? They highlight the need for effective departmental controls and for improved oversight by central agencies and Parliament.

8. In Chapter 2, Accountability and Ethics in Government, we point out that the government needs to identify and act on the problems in its programs. We have recommended that it initiate independent, in-depth examinations of the root causes of problems in major programs to determine why they occurred. It should report the results to Parliament, along with the steps it is taking to prevent their reoccurrence.

9. In our 2000 Report, we indicated that the government needed to provide more vigorous and systematic support for a foundation of sound values and ethics in the public sector. It needed to develop a plan that would address values and ethics, and act decisively to implement it.

10. The government has since published guides to clarify the responsibility and accountability of ministers and secretaries of state as well as deputy ministers, and it has drafted an accountability framework for deputy ministers. In 2003, the government published its *Values and Ethics Code for the Public Service*, a statement to guide and support public servants in all their professional activities.

11. We reviewed these initiatives by the government and discuss the results in Chapter 2. These are necessary, positive steps. The values and ethical standards they embrace must now be translated into practice and integrated into public administration. We also examined values and ethics initiatives in a number of departments with substantial procurement or grants and contributions programs. We observed some progress by departments in developing and implementing these initiatives, but it is slow progress. Here, too, there is a need to explicitly integrate values and ethics in day-to-day decision-making.

12. Also, it should be clear that it matters when these values and ethics are not respected. Public servants and elected officials must be clear on what behaviour is unacceptable and must be reported and on what consequences will follow unacceptable behaviour.

13. Public sector values and ethics include fairness, honesty, and acting in the public interest. Parliamentarians, ministers, and public sector managers have a responsibility to actively promote an organizational culture that emphasizes these values and high ethical standards. It is important that they demonstrate these values and ethics in their behaviour and take action when others do not demonstrate them.

Parliamentary control over officers of Parliament

The unique environment of officers of Parliament

14. In his Report to Parliament in 1880, the first Auditor General indicated that, as necessary, he would report some issues on which he did not agree with the Executive. He said that the "greater part of the good which [the Auditor General] will accomplish will result from the prevention of irregularities by timely drawing attention to points which must be reported on adversely, if allowed to pass in the first instance."

15. Today, as then, the responsibility of the head of an organization that reports to Parliament is to ensure that the organization is strong and credible in the eyes of parliamentarians. One of the more troubling results of the events in the Office of the Privacy Commissioner of Canada has been the harm done to the credibility of the institution and its ability to serve Parliament.

16. Over the years, Parliament has created a special class of organizations generally described as "servants of Parliament" or "officers of Parliament." To serve Parliament effectively, these organizations have been given more independence from government oversight than regular departments and agencies. They are answerable to Parliament, not to a particular Cabinet minister, and have a considerable degree of flexibility to manage themselves. The officers of Parliament are

- the Auditor General,
- the Chief Electoral Officer,
- the Commissioner of Official Languages,
- the Information Commissioner, and
- the Privacy Commissioner.

17. Because of the considerable independence accorded them, these organizations have a special duty to carry out their mandates faithfully and honestly. In practice, they tend to come under less scrutiny and challenge than departments and agencies of government, whose ministers regularly appear before parliamentary committees. But officers of Parliament should be just as accountable for the prudent management of public funds. Given the events in the Office of the Privacy Commissioner, it seems clear that a different mechanism is needed to review the planned and actual spending of officers of Parliament, but without compromising their independence.

18. Like my predecessor, Denis Desautels, I have been uncomfortable for some time with the process for setting my Office's budget. At present, like almost all federal departments and agencies, my Office negotiates its budget with officials of the Treasury Board Secretariat of Canada. Although this has not affected our independence, I think that as a matter of principle the process should be changed to remove any possibility that undue pressure, real or perceived, could be placed on the Office.

19. At the same time, though, our budget and those of other officers of Parliament should be subject to rigorous review and challenge. As we have pointed out previously, the United Kingdom has a system that sets the audit office's budget by a recommendation made to the government by an all-party committee of members of Parliament. This puts the budgetary decision where it rightly belongs—with the members of Parliament to whom the Auditor General is responsible, rather than with public servants. Recently, we proposed to the Treasury Board Secretariat another possible mechanism for setting the Office's budget. We have suggested that an external blue ribbon panel review our Estimates and make its recommendation to the Treasury Board. The aim would be to ensure that our budget is scrutinized appropriately without compromising our independence. I would be very willing to pilot test this approach with my Office.

Continuing to increase our accountability

20. Members of Parliament, through the House's Standing Committee on Public Accounts, have an opportunity to hold us to account for the management of the resources entrusted to us. I am pleased that the Public Accounts Committee holds meetings regularly to review our reports on plans and priorities and our performance reports.

21. However, I am often asked, Who audits the Office of the Auditor General?

22. Our financial statements have been audited by an outside firm for years, and a copy of the auditors' report is now included in our Performance Report to Parliament. But this is not enough.

23. Members of Parliament and the public look to the Auditor General for independent, objective, and supportable information they can rely on to examine the government's performance and hold it to account.

24. In order to maintain their confidence, it is essential that we operate within our legislative authorities and adhere to established standards of professional practice. To provide assurance that we do so, we are committed to a regular and ongoing external assessment of our audit processes and practices to ensure that they are carried out with due regard to economy, efficiency, and effectiveness. To this end, an international external review of our value-for-money audit practice will be conducted in 2003–04.

25. The external review will be led by the National Audit Office of the United Kingdom. The review team will also include representatives from the national audit offices of France, Norway, and the Netherlands. The team will conduct an independent and objective review in a process that incorporates commonly accepted principles of performance auditing. The General Accounting Office of the United States will participate as an observer.

26. We will be the first national audit office to be reviewed by a team of international peers. We expect to receive the final report in early 2004. As part of promoting openness and transparency in government, we will make the results public immediately, including any recommendations for improvement.

Some reflections on the past year

27. From my perspective, the past 12 months saw some notable achievements and some disappointments.

Improved financial information

28. Parliament's ability to hold the government to account for its spending of public money is closely linked to the quality of the financial information available to parliamentarians. For some time, my Office has recommended that the federal government adopt a full accrual method of accounting. I am very pleased that it has now done so. This places Canada among the leaders, world-wide, in financial reporting by a national government.

29. Changing the accounting practices for a huge organization like the Canadian government was an enormous undertaking. Some have called it the biggest change in the federal government's accounting since Confederation in 1867. Many people in departments and agencies across the public service worked long and hard to make this happen. I congratulate the government for making this change a reality.

30. Full accrual accounting provides a more complete measure of the government's overall size. It allows the government to present financial results on a widely recognized, more appropriate basis of accounting. The challenge now is to use this new accrual information effectively in management decision making. Managers will have proper cost information and better information on assets and liabilities. That means they can make better-informed decisions and manage resources more effectively.

31. Appropriations, however, remain on a predominantly cash basis. In my view, until appropriations are put on a common basis with government-wide and departmental budgeting and financial reporting, effective financial management and control will not be achieved.

Greater interest by parliamentary committees in review of Estimates

32. Last year my Report raised major concerns about the costs of the Canadian Firearms Program. During the four hearings it held on the Report, the Public Accounts Committee discussed the role of members of Parliament in reviewing and challenging the figures put forward in departmental Estimates.

33. To assist committees in their review of the Estimates, in March 2003 my Office tabled "Parliamentary Committee Review of the Estimates Documents" (revised from the paper first issued in 1998).

34. We were invited to appear at three hearings before the Standing Committee on Government Operations and Estimates and one of its subcommittees, as well as the Standing Committee on Agriculture and Agri-Food.

35. Recently, members of Parliament have shown a greater interest in the review of the Estimates by committees. A number of standing committees have reported to the House of Commons on the Estimates, in some cases recommending reductions in the dollar amount of a vote.

36. An in-depth review of the Estimates has traditionally been a key means of holding the government to account for its spending plans. It is encouraging to see members of Parliament reassert their role in this process.

37. I am also pleased that committees continue to be interested in our work. In the past year, our Office participated in a record 52 hearings and briefings. Hearings generally focussed on value-for-money audits but also covered the *Public Accounts of Canada*, pending legislation, and our reports on our plans and priorities and our performance.

Gaps between federal environmental commitments and actions

38. This year's report by the Commissioner of the Environment and Sustainable Development highlighted once again the gaps between federal environmental commitments and actions.

39. The Commissioner's audit work this year found that the federal government needs to

- actively work on meeting commitments to ensure that pesticides are safe,
- be able to report the impact its activities in road transportation will have toward meeting Canada's Kyoto target, and
- be clear about the results that its sustainable development strategies are achieving.

40. The Commissioner also looked at whether commitments made by federal departments and agencies in their responses to environmental petitions were met. Although action on commitments was uneven, the Commissioner's report confirmed that the petitions process promotes change and action.

Action by departments as a result of our reports

41. Parliamentarians and the public are also interested in knowing what steps the government has taken to make necessary improvements and whether problems raised in our audit reports have been fixed.

42. To provide this information to parliamentarians, we introduced the concept of a yearly status report devoted to setting out the actions the government has taken in response to previously reported findings and recommendations. We tabled our second Status Report in May 2003.

43. I was pleased in that Report to be able to say that the results were generally positive. Action had been taken, although not all problems had been resolved. We observed that progress in dealing with our findings and recommendations was satisfactory in four of the six audits followed up in that Report.

44. I know that the natural tendency of the media is to focus on the problem areas we report. Consequently, the good news in our reports is overshadowed by the bad news. It is important to point out that departments do respond to our reports by acting on our recommendations and on the recommendations of parliamentary committees who hold hearings on our reports. Continued attention to areas of concern will result, over time, in improved management of government programs.

45. We will continue this approach of in-depth follow-up of the most significant issues raised in past audit reports to the House of Commons. We will also continue to give credit for progress where credit is due.

Providing information to Parliament on program performance

46. One of the important roles of my Office is to provide information to parliamentarians that they cannot readily obtain otherwise. Chapter 6, Protection of Cultural Heritage in the Federal Government, pulls together information on issues facing our cultural heritage from the many different departments and stakeholders involved, not just the one or two largest players. I believe this provides Parliament with a better overall picture of program performance and brings to Parliament's attention that difficult choices are needed to protect our cultural heritage.

Conclusion

47. As Auditor General, I am conscious of how much I must rely on others to produce my reports and bring about improvement in the way programs are managed. I would like to recognize the enthusiasm and dedication of the staff of my Office. I would also like to acknowledge the excellent co-operation and assistance we received from the departments and agencies we audited, sometimes under trying circumstances. Finally, I want to express my appreciation for the work of the committees of Parliament who reviewed our reports and made recommendations to the government for improvements. With the combined efforts of these groups, I am confident that my Office will continue making a difference to Canadians.

Main Points

Table of Contents

Main Points

Chapter 1	Information Technology: Government On-Line	1
Chapter 2	Accountability and Ethics in Government	4
	Government-Wide Audit of Sponsorship, Advertising, and Public Opinion Research	
Chapter 3	The Sponsorship Program	6
Chapter 4	Advertising Activities	8
Chapter 5	Management of Public Opinion Research	10
Chapter 6	Protection of Cultural Heritage in the Federal Government	11
Chapter 7	Human Resources Development Canada and the Canada Employment Insurance Commission—Measuring and Reporting the Performance of the Employment Insurance Income Benefits Program	13
Chapter 8	Indian and Northern Affairs Canada—Transferring Federal Responsibilities to the North	15
Chapter 9	Economic Development of First Nations Communities: Institutional Arrangements	17
Chapter 10	Other Audit Observations	19

Information Technology
Government On-Line

Chapter 1

Main Points

1.1 In 1999 the government embarked on an ambitious initiative to deliver key services over the Internet to individuals and businesses by 2005. Progress has been made in putting information and services on-line, providing security and privacy safeguards, and improving accessibility. These steps lay a foundation for more service transformation—to fundamentally change the way the government operates and to deliver better service to Canadians. With two years remaining in the six-year Government On-Line (GOL) initiative, the government needs to devote immediate attention to dealing with some important risks. If it does not, GOL could become an expensive and underused vehicle.

1.2 The strategic planning process was successful in building commitment and creating understanding among those involved in such a large and complex initiative as GOL. However, the plan did not fully establish specific outcomes that are expected to be achieved by 2005 in terms of the overall GOL objective of full service transformation.

1.3 The government has established a governance framework for GOL projects under the direction of the Treasury Board Secretariat. The current framework has enabled the government to begin making the changes needed to deliver specific key services on-line by 2005. We also noted that significant investments are being made in other electronic service delivery projects. The government needs to strengthen the GOL framework to provide greater direction and leadership to achieve the overall objective of full service transformation.

1.4 Many difficult issues remain to be resolved before the GOL vision can become a reality. For example, many departments have developed only high-level plans for service transformation and for dealing with the changes that will occur as a result of a shift to delivering services on-line. These departments have not developed detailed plans for dealing with matters such as staffing, determining take-up rates for on-line services, integrating their numerous information systems, and developing new business processes. The government must deal with these matters before it can realize any savings and efficiencies from GOL.

1.5 In late 2001, the government estimated that the cost of putting all key services on-line may be over $2 billion, based on department and agency projections. The government has provided partial funding of $880 million for implementing key services by 2005. Additional costs are expected to be funded by departments and agencies through internal cost savings, new

funding, and reallocation of funds. The GOL Project Management Office oversees the projects that have received direct GOL funding and it closely monitors progress and costs. However, the additional GOL-related costs funded by departments and agencies currently fall outside the direct control of the GOL Project Management Office.

Background and other observations

1.6 Since the mid 1990s, governments around the world have been working to tap the vast potential of the Internet to improve government processes. Recent research indicates a growing understanding that the services offered by governments on-line need to be those that deliver the greatest value to citizens and businesses. Governments face the considerable challenge of improving take-up rates to justify the large investment in the services. Several recent independent studies have concluded that Canada is among the world leaders in implementing on-line services.

1.7 However, while more GOL information is increasingly available, Parliament is not adequately informed about the cost and progress of either individual projects or the GOL initiative as a whole.

1.8 The government launched a series of pathfinder projects to test the feasibility of providing on-line services to Canadians. Our review of several pathfinder and GOL projects showed that some face major challenges, such as maintaining financial sustainability, transforming services, and marketing on-line services to encourage the public to use them.

1.9 The government considers that the Secure Channel project is critical for Canadians to conduct on-line business with the Government of Canada. The project would provide a common secure on-line infrastructure at an estimated development cost of over $600 million. Implementation of some components of this project is behind schedule, and several major challenges, including long-term financing, must be addressed.

1.10 We examined GOL activities of the three main departments that deal most often with Canadian citizens and businesses—Human Resources Development Canada, the Canada Customs and Revenue Agency, and Industry Canada. Our audit indicated progress in implementing the GOL initiative across government and highlighted a number of issues and challenges that could help the government to set its GOL priorities for 2005 and beyond.

The Treasury Board Secretariat and the government have responded. The Treasury Board Secretariat, on behalf of the government, has provided detailed responses to each of the audit recommendations, outlining the actions it has already taken or intends to take to address these. The Secretariat indicates that Government On-Line is an ambitious and complex initiative aimed at improving services to individual Canadians and businesses and to international clients through the on-line delivery of the most commonly used federal services. A focus on citizen and client needs and a whole-of-government approach shape the government's activities and achievements to date. The government has continued and will continue to

manage this horizontal initiative in a flexible and collaborative yet prudent manner to ensure that centrally allocated GOL funds are soundly managed and that opportunities for improving services are pursued and risks are mitigated.

Accountability and Ethics in Government

Chapter 2 Main Points

2.1 Maintaining the trust of the public is a continuing challenge for government. In a large organization like the federal government, there are bound to be problems and failures, despite best efforts. Public trust in government erodes when there are actual or perceived significant problems in major government programs that could have been prevented or corrected. Over time, the cumulative impact of such events may lead Canadians to call into question the integrity of government as a whole.

2.2 The government has issued *Guide for Ministers and Secretaries of State*, *Guidance for Deputy Ministers*, a management accountability framework for deputy ministers, and a values and ethics code for the public service. According to the government, the publication of the documents is to help reaffirm the government's commitment to meet Canadians' expectations of the highest standards from their elected and non-elected officials. The documents deal with questions that are central to maintaining trust in government: What are the duties of ministers and deputy ministers and how and to what extent are ministers, deputy ministers, and officials to be held responsible and accountable for government actions in the 21st century?

2.3 We have concerns about the clarity of the documents and we have recommended that the government should further explain how it intends to turn the principles in the documents into action. We believe the documents provide an opportunity for Parliament to examine the appropriateness and effectiveness of some of the basic ways ministers and senior public servants can be held to account for their decisions.

2.4 The government needs to determine the root causes of major problems in government programs. We believe that the government, as an urgent matter, needs to initiate independent, in-depth studies to examine this issue and take steps to prevent their reoccurrence.

2.5 Departments responsible for major procurements and for grants and contributions programs are making slow progress toward establishing comprehensive values and ethics initiatives. The Treasury Board Secretariat needs to develop a model for comprehensive initiatives and set deadlines for departments to establish such initiatives.

2.6 We believe that public servants must have a robust, credible mechanism for addressing cases of wrongdoing. The government needs to act to address the concerns identified in the report of the Public Service Integrity Office, issued in September 2003.

Background and other observations

2.7 A sound basis of values and ethics is critical both to reduce the likelihood that there will be significant problems in programs and to ensure that when they do occur, problems will be dealt with properly. In our October 2000 Report, Chapter 12, Values and Ethics in the Public Sector, we recommended that the government take steps to address the need for maintaining public trust. Since then, as part of its ethics action plan, the government has

- published official guides that describe the responsibility and accountability of ministers, secretaries of state, and deputy ministers;
- developed a management accountability framework for deputy ministers; and
- issued a code of values and ethics for the public service.

2.8 The guide, framework, and code establish principles for holding the government to account. There are still gaps that need to be addressed, however, and the principles will have to be translated into action.

2.9 The Clerk of the Privy Council stated in March 2003 that the public service's dedication to values and ethics must be unassailable and unwavering. We agree and we believe that leadership by both elected officials and senior public servants for values and ethics must be uncompromising.

2.10 If the government clarifies and successfully implements the principles in its guides and other initiatives, it will increase accountability and strengthen the organizational and cultural measures that support it. This will help to reduce the likelihood that major programs could go off track.

The Privy Council Office has responded on behalf of the federal government. Its response appears at the end of the chapter.

The Sponsorship Program

Chapter 3 Main Points

3.1 From 1997 until 31 August 2001, the federal government ran the Sponsorship Program in a way that showed little regard for Parliament, the *Financial Administration Act*, contracting rules and regulations, transparency, and value for money:

- Parliament was not informed of the program's objectives or the results it achieved and was misinformed as to how the program was being managed.
- Those responsible for managing the program broke the government's own rules in the way they selected communications agencies and awarded contracts to them.
- Partnership arrangements between government entities are not unusual in programs of mutual benefit. However, some sponsorship funds were transferred to Crown corporations using unusual methods that appear designed to provide significant commissions to communications agencies, while hiding the source of funds and the true nature of the transactions.
- Documentation was very poor and there was little evidence of analysis to support the expenditure of more than $250 million. Over $100 million of that was paid to communications agencies as production fees and commissions.
- Oversight mechanisms and essential controls at Public Works and Government Services Canada failed to detect, prevent, or report violations.

3.2 Since Communications Canada's creation in September 2001, there have been significant improvements in the program's management, including better documentation and more rigorous enforcement of contract requirements.

Background and other observations

3.3 A new sponsorship program has been announced that, if properly implemented, will improve transparency and accountability. For example, the program will be delivered using contribution agreements with event organizers directly rather than contracts with communications agencies. Whatever mechanisms are used, Parliament needs to be assured that public funds are being administered in compliance with the rules and in a manner that ensures fairness, transparency, and the best possible value for money.

3.4 While this chapter includes the names of various contractors, it must be noted that our conclusions about management practices and actions refer only to those of public servants. The rules and regulations we refer to are those that apply to public servants; they do not apply to contractors. We did not audit the records of the private sector contractors. Consequently, our conclusions cannot and do not pertain to any practices that contractors followed.

The Privy Council Office, on behalf of the government, has responded. The entities we audited agree with the findings contained in chapters 3, 4 and 5. Our recommendations and the detailed responses appear in the Overall Main Points of the Government-Wide Audit of Sponsorship, Advertising, and Public Opinion Research booklet.

Advertising Activities

Chapter 4 Main Points

4.1 The Communications Coordination Services Branch (CCSB) of Public Works and Government Services Canada failed to meet its obligation to allow suppliers equitable access to government business and obtain best value in selecting advertising agencies. Most agencies were selected in a manner that did not meet the requirements of the government's contracting policy. In some cases, we could find no evidence that a selection process was conducted at all. CCSB officials disregarded the same rules and selected the same agencies as those in Chapter 3 of this Report, on the Sponsorship Program.

4.2 The government needs to ensure that officials in all departments possess the skills they need to meet their obligations and manage their advertising expenditures responsibly. Our audit found that some departments did poorly at carrying out their responsibility for ensuring that agencies complied with the requirements of contracts; other departments met their obligations without difficulty. Some departments did not require that communications agencies seek competitive bids on work they wanted to subcontract, nor did the departments challenge commissions charged by agencies or invoices submitted without adequate support.

4.3 The government's communications policy states that federal institutions must suspend their advertising during federal general elections. We noted that this aspect of the policy was properly implemented.

Background and other observations

4.4 Unlike the Sponsorship Program, for which CCSB was fully responsible, advertising responsibilities were shared. CCSB was responsible for selecting the agencies; individual departments were responsible for managing the advertising campaigns and ensuring that the contract terms and conditions were met.

4.5 The Privy Council Office provides strategic oversight and coordination for government advertising.

4.6 While this chapter includes the names of various contractors, it must be noted that our conclusions about management practices and actions refer only to those of public servants. The rules and regulations we refer to are those that apply to public servants; they do not apply to contractors. We did not audit the records of the private sector contractors. Consequently, our conclusions cannot and do not pertain to any practices that contractors followed.

The Privy Council Office, on behalf of the government, has responded. The entities we audited agree with the findings contained in chapters 3, 4, and 5. Our recommendations and the detailed responses appear in the Overall Main Points of the Government-Wide Audit of Sponsorship, Advertising, and Public Opinion Research booklet.

Management of Public Opinion Research

Chapter 5 Main Points

5.1 We found that public opinion research activity was managed with a certain degree of transparency. For the most part, roles, responsibilities, and procedures were clear.

5.2 However, in some cases departments did not establish a clear statement of the need for undertaking public opinion research. In a small number of troubling cases, we noted that the government had failed to follow its own guidelines in effect at the time and had paid for syndicated research that monitored, among other things, voting behaviour and political party image.

5.3 Many departments subscribed to the same studies, and Communication Canada, the mandatory service provider, did not take advantage of savings opportunities by co-ordinating bulk purchases of syndicated surveys.

5.4 The common service agencies and departments need to improve their management practices to ensure that value for money is obtained in public opinion research activities.

The Privy Council Office, on behalf of the government, has responded. The entities we audited agree with the findings contained in chapters 3, 4 and 5. Our recommendations and the detailed responses appear in the Overall Main Points of the Government-Wide Audit of Sponsorship, Advertising, and Public Opinion Research booklet.

Protection of Cultural Heritage in the Federal Government

Chapter 6 Main Points

6.1 Built, archival, and published heritage under the auspices of the federal government is exposed to serious risks of losses. This is because of deficiencies in various protection regimes, weaknesses in management procedures, and the combined effect of a decrease in protection expenditures and continued growth in heritage.

- Built heritage is threatened. Many of the national historic sites administered by the Parks Canada Agency are showing signs of deterioration. This issue will have to be addressed in the next two to five years to prevent the permanent loss of elements that show the sites' historical significance, closure to the public, or rapid deterioration of the sites.
- Archival heritage is at risk because federal departments have given little attention to information management in recent years. In addition, the National Archives of Canada has not yet succeeded in developing the tools needed to efficiently acquire government documents that may be of historic interest and archival importance.
- Published heritage is at risk because the collections of the National Library of Canada are housed in buildings that do not meet accepted standards for temperature, humidity, and space for these types of documents. The Library's conservation practices cannot make up for the shortcomings of the physical infrastructure.

6.2 Parliament does not obtain complete, overall information on cultural heritage protection. The Department of Canadian Heritage and other heritage organizations' reports provide data on the condition of heritage and the possible risks and challenges. However, in general they do not contain information on the extent and the long-term implications of conservation problems and their meaning for Canadians. Moreover, these reports do not provide specific information on expected conservation results or those achieved.

6.3 The current protection regimes have reached their limits. The federal government needs to review the orientations and the means of protection needed and the role and responsibilities of the Department of Canadian Heritage and the other key heritage organizations in protecting cultural heritage. This review must take into account the current condition of heritage, its continual growth, the resources available, and the increased public interest in heritage issues. It should also aim to make federal parties that play a role in the protection of cultural heritage accountable.

Background and other observations

6.4 Cultural heritage means the tangible evidence of human experience, such as artifacts, archives, and printed material, and intangible evidence such as folklore, language, customs, traditions, and know-how. Protecting federal heritage assets requires the involvement of a number of parties. The Department of Canadian Heritage is responsible for developing policies governing heritage issues. Agencies within the Canadian Heritage portfolio, including the Parks Canada Agency, Canada's four national museums and their affiliated museums, the National Archives of Canada, and the National Library of Canada, have specific mandates for the protection of federal heritage. Several departments and other federal organizations also have protection responsibilities.

6.5 Our examination focussed on the areas that presented the most risk to the protection of cultural heritage: selection and conservation of national historic sites and federal heritage buildings, acquisition of federal archives, conservation of the collections of the National Library of Canada, identification of collections of federal government organizations, and identification of Canadian cultural property. We excluded the four national museums of Canada and affiliated museums from the scope of our audit. As Crown corporations, they are subject, every five years, to special examinations as set out in the *Financial Administration Act*. During the latest round of special examinations, which we undertook between 1998 and 2002, we examined whether the national museums had implemented systems and practices that enable them to protect specimen and artefact collections.

The federal organizations have responded. The Department of Canadian Heritage, the Parks Canada Agency, the National Archives of Canada, the National Library of Canada, and the Treasury Board Secretariat have agreed to our recommendations. Measures underway or planned are indicated in their responses. The departments and agencies have stated that they will co-operate with their partners to implement our recommendations and improve the protection of cultural heritage.

Human Resources Development Canada and the Canada Employment Insurance Commission

Measuring and Reporting the Performance of the Employment Insurance Income Benefits Program

Chapter 7

Main Points

7.1 The Employment Insurance (EI) Income Benefits program provided $12.7 billion in benefits to Canadians for temporary income replacement in 2002–03. We looked at how program performance was measured and reported from two perspectives: service to Canadians and effectiveness.

7.2 Human Resources Development Canada (HRDC) puts considerable effort into measuring the performance of the EI Income Benefits program and has a good deal of information with which to manage it. However, aspects of performance are not measured or are not measured well. For example, the key measure for call centres does not give the whole picture of access to this service. It did not take into account that 65 percent of calls in 2002–03 resulted in the caller getting a busy signal when trying to speak to a service representative.

7.3 The available performance information tells a mixed story. In 2002–03, over 95 percent of total payments to claimants were correct, and a 2001 opinion survey showed that a majority of respondents were generally satisfied with the service they received. However, performance of key aspects of service varied considerably among regions—in particular, access to call centres and the quality and timeliness of the processing of claims. Service in some regions was significantly and chronically below performance targets. The numerous efforts to improve performance in meeting service targets have made only a small difference.

7.4 The Canada Employment Insurance Commission and HRDC have not yet provided Parliament with a comprehensive and clear picture of the impact of the 1996 changes to the *Employment Insurance Act*. While many effectiveness issues have been evaluated, certain key ones have not. Although Parliament is provided with more information on the EI Income Benefits program than is required of most programs, we identified issues that still need to be addressed when reporting to Parliament. Reporting of evaluation results is often selective. The Commission and HRDC have not clearly reported what savings have resulted from the changes to the Act in 1996. Nor have reports to Parliament described other important issues, such as the uneven service across the country for processing claims and what HRDC plans to do about it.

Background and other observations

7.5 Over the past 60 years, the EI Income Benefits program has been the main income security program for working Canadians. The principal

objective of this program is to provide temporary income support to insured Canadians who involuntarily lose their jobs. Over the years, the program has evolved, recognizing that workers face other employment risks related to childbirth, parenting, and illness.

7.6 Employment Insurance is paid for by workers and their employers. Over the past few years, the amount of premiums they paid has exceeded the amount of benefits paid out, and a surplus of $43.8 billion is now credited to the EI Account. Our Office has brought the size of the surplus to Parliament's attention every year since 1999. The administrative costs of the program were $1.5 billion in 2002–03.

7.7 The Minister of Human Resources Development is responsible for the program. The Canada Employment Insurance Commission has specific responsibilities under the *Employment Insurance Act*. HRDC helps the Minister and the Commission, and manages and delivers the EI Income Benefits program across the country.

Human Resources Development Canada and the Canada Employment Insurance Commission have responded. The Department and the Commission agree with our recommendations and have indicated in their responses the actions they have planned or that are underway to address the recommendations. An overall response is also provided at the end of the chapter.

Indian and Northern Affairs Canada
Transferring Federal Responsibilities to the North

Chapter 8

Main Points

8.1 Signing a land claim agreement is a major accomplishment. Managing it afterward is an ongoing challenge that requires collaboration by all parties to the agreement. That collaboration must begin with Indian and Northern Affairs Canada (INAC) taking a leadership role in making the claims work. It must also manage federal responsibilities set out under the agreements in a way that achieves results. We found that with respect to the two claims we looked at, the Gwich'in people of the Northwest Territories (NWT) and the Inuit of Nunavut, INAC's performance on both counts has left considerable room for improvement.

8.2 For example, INAC seems focussed on fulfilling the letter of the land claims' implementation plans but not the spirit. Officials may believe that they have met their obligations, but in fact they have not worked to support the full intent of the land claims agreements.

8.3 Also, the various mechanisms for managing the claims are not effective in resolving all disputes. Land claims arbitration panels have not dealt with any of the long-standing disagreements since the claims were settled over 10 years ago.

8.4 In the Yukon, the federal government has successfully transferred many federal responsibilities for lands and resources to the territorial government. But INAC underestimated the time and resources needed to complete the task. It is important that it learn from the Yukon transfer experience as it enters similar discussions with the Northwest Territories.

Background and other observations

8.5 Over the last 30 years, Canada's North—the Yukon, Northwest Territories, and Nunavut—has taken a considerable leap forward in its political development. The Department has spearheaded an important initiative to transfer a significant portion of its northern responsibilities to the people of the North. In particular, the Government of Canada has transferred a considerable amount of its control over land and resources to the Yukon government, and it has concluded land claims agreements with many of the First Nations and Inuit across all three territories.

8.6 Once land claims agreements are signed, managing them well means focussing on not only meeting the specific obligations of the claims but also achieving measurable results against the objectives.

8.7 When the objectives are specific, all parties to the claims agreements can agree what constitutes results. However, when the objectives are open-ended and future-oriented, as some are in the claims we looked at, matching results with the specific legal responsibilities becomes difficult. When that happens, the mechanisms for managing the agreements—the implementation committees, the arbitration panels, and the accountability reporting—are not effective in bringing important issues to closure.

8.8 Furthermore, INAC's management framework, which measures success in terms of meetings, events, and activities held, as opposed to results achieved, is not effective. All are required.

8.9 In the Yukon, the recent devolution exercise saw the federal government transfer its management of lands and resources to the territorial government, the first transfer of such magnitude since a similar transfer to the Prairie provinces in the 1930s. The range of tasks to make this happen included changing legislation; facilitating the movement of federal employees to the Yukon government; and the transfer of properties, assets, records, and agreements.

8.10 We believe that the Department could have managed the process better. We also believe that it should take stock of its management of the Yukon exercise and apply the lessons learned to its upcoming devolution of responsibilities to the Northwest Territories.

The Department has responded. While the Department agrees with many of our recommendations, it fundamentally disagrees with our view of the way success for implementing land claims should be measured. The Department defines success as fulfilling the specific obligations as set out in the agreements and plans. We believe that results matter too, and that the Department should be giving them more attention.

Economic Development of First Nations Communities
Institutional Arrangements

Chapter 9

Main Points

9.1 There are substantial gaps in key economic indicators such as employment and income between Aboriginal and non-Aboriginal people in Canada. Closing these gaps would help reduce poverty among Aboriginal people, resulting in lower social and financial costs. However, First Nations told us they face barriers to accessing natural resources and capital, to accessing federal business support programs, and to benefiting from federal institutional development programs. These barriers increase their costs of doing business and impede their economic development.

9.2 The First Nations we visited for the study use several good practices in their institutional arrangements to help overcome the barriers. These practices include developing a vision to guide economic development, establishing institutional arrangements to ensure that development is sustainable, and partnering with others to benefit from economies of scale and expertise.

9.3 The federal government is a key contributor to First Nations economic development through its programs and its regulatory functions. These programs have assisted many successful First Nations businesses and have helped develop some institutional arrangements.

9.4 However, federal support for institutional arrangements is not yet sufficient to help First Nations overcome barriers and take control of their economic development. Federal organizations need to

- consolidate the administrative requirements and improve the adaptability of business support programs,
- help First Nations identify and build consistent and fair institutional arrangements in a timely way, and
- use a more horizontal approach for economic development programming.

Background and other observations

9.5 Research shows that institutional arrangements make a significant difference between achieving sustained economic success or continuing in poverty. Our study examined the institutional arrangements for economic development of selected First Nations and the role of the federal government in supporting those arrangements. The institutional arrangements we examined were the organizations, rules, and practices that structure economic interaction for reserve-based First Nations.

9.6 The Auditor General is not the auditor of First Nations. Our study was not intended to provide a comprehensive review of First Nations institutional arrangements for economic development; however, we wanted to reflect their perspectives. We sought the assistance of 13 First Nations and 4 tribal councils and governments in 5 provinces and they agreed to participate in the study.

9.7 The study also proposes criteria to test federal economic development programs.

The government has responded. The government agrees with the recommendations in the study. Its responses, included in the chapter, describe the actions it is taking and intends to take.

Other Audit Observations

Chapter 10 Main Points

10.1 This chapter fulfills a special role in the Report. Other chapters normally report on value-for-money audits or on audits and studies that relate to operations of the government as a whole. Other Audit Observations discusses specific matters that have come to our attention during our financial and compliance audits of the Public Accounts of Canada, Crown corporations, and other entities, or during our value-for-money audits or audit work to follow up on third-party complaints. Because these observations deal with specific matters, they should not be applied to other related issues or used as a basis for drawing conclusions about matters not examined.

10.2 This chapter covers new issues:

- Indian and Northern Affairs Canada—The Department needs to improve third-party intervention
- Government purchase of two Challenger aircraft—A $101-million contract to purchase two Challenger aircraft for VIP travel did not demonstrate due regard for economy and bypassed expected practices
- Natural Resources Canada—Controls over contribution payments and scientific equipment needed
- Independent reviews of security and intelligence agencies—The activities of security and intelligence agencies are not subject to consistent levels of review and disclosure

10.3 The Standing Committee on Public Accounts has requested that we continue to bring to Parliament's attention previous observations that have not been resolved. In this Report, we follow up on two of these observations:

- Parc Downsview Park Inc.—The government has initiated actions to address issues raised in our previous reports about the creation of an urban park
- The surplus in the Employment Insurance Account—Non-compliance with the intent of the *Employment Insurance Act*

Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons—November 2003

Main Table of Contents

	Matters of Special Importance—2003 Foreword and Main Points
Chapter 1	Information Technology: Government On-Line
Chapter 2	Accountability and Ethics in Government
	Government-Wide Audit of Sponsorship, Advertising, and Public Opinion Research
Chapter 3	The Sponsorship Program
Chapter 4	Advertising Activities
Chapter 5	Management of Public Opinion Research
Chapter 6	Protection of Cultural Heritage in the Federal Government
Chapter 7	Human Resources Development Canada and the Canada Employment Insurance Commission—Measuring and Reporting the Performance of the Employment Insurance Income Benefits Program
Chapter 8	Indian and Northern Affairs Canada—Transferring Federal Responsibilities to the North
Chapter 9	Economic Development of First Nations Communities: Institutional Arrangements
Chapter 10	Other Audit Observations
Appendices	

2003

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Questions d'une importance particulière — 2003

Avant-propos et Points saillants

125 OAG BVG 1878 • 2003

Bureau du vérificateur général du Canada

2003

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Questions d'une importance particulière — 2003
Avant-propos et Points saillants

125 OAG BVG 1878 • 2003

Bureau du vérificateur général du Canada

Au service des Canadiens … depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'Administration dans la vérification des comptes publics et ouvrait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte dix chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2003, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/2-0F
ISBN 0-662-75123-X

Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport annuel de 2003 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 25 novembre 2003

Avant-propos

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2003

Avant-propos

Je suis heureuse de présenter mon rapport annuel de 2003. Il comprend « Questions d'une importance particulière — 2003 » ainsi que les dix chapitres suivants :

Chapitre 1 Les technologies de l'information : le Gouvernement en direct

Chapitre 2 La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement

Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique

Chapitre 3 Le Programme de commandites

Chapitre 4 Les activités de publicité

Chapitre 5 La gestion de la recherche sur l'opinion publique

Chapitre 6 La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral

Chapitre 7 Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada — Mesure du rendement du programme de prestations de revenu de l'assurance-emploi et établissement de rapports

Chapitre 8 Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord

Chapitre 9 Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels

Chapitre 10 Autres observations de vérification

Les points saillants des chapitres sont reproduits à la fin de ce document.

Questions d'une importance particulière — 2003

Table des matières

Introduction 1

Valeurs et éthique dans le secteur public 1

Les valeurs et l'éthique doivent être intégrées à la gestion des programmes 1

Contrôle parlementaire exercé sur les hauts fonctionnaires du Parlement 3

L'environnement unique des hauts fonctionnaires du Parlement 3

Pour une meilleure reddition de comptes 4

Réflexions sur l'année écoulée 5

Amélioration de l'information financière 5

Les comités parlementaires s'intéressent davantage à l'examen du *Budget des dépenses* 6

Écarts entre les engagements et les mesures prises par le fédéral en matière d'environnement 7

Mesures prises par les ministères à la suite de nos rapports 7

Communiquer de l'information au Parlement sur le rendement des programmes 8

Conclusion 8

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Introduction

1. Ce rapport est le troisième rapport annuel que je présente à la Chambre des Communes. Je me considère privilégiée d'être le dixième vérificateur général du Canada. Je suis très honorée de succéder à de tels vérificateurs généraux distingués, qui ont servi le Parlement et les Canadiens avec autant de compétences par le passé.

2. L'année 2003 marque pour le Bureau du vérificateur général du Canada un anniversaire digne de mention. En effet, le 1er août, il y a 125 ans, un projet de loi établissant le poste de vérificateur général indépendant était adopté.

3. J'ai beaucoup apprécié l'amabilité et l'appui que m'ont témoignés, à l'occasion de cet anniversaire, les députés et les sénateurs, ainsi que de nombreux hauts fonctionnaires et collègues de l'étranger. Il est valorisant de constater que le Bureau jouit d'une aussi grande considération.

Valeurs et éthique dans le secteur public

Les valeurs et l'éthique doivent être intégrées à la gestion des programmes

4. En septembre, nous avons présenté les résultats de notre vérification de la gestion financière et de l'administration du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Nous avons constaté une défaillance majeure des contrôles en matière de gestion financière, de gestion des ressources humaines, de passation des contrats, de voyages et d'accueil. La situation s'est traduite par des coûts financiers et humains importants et a nui considérablement à la capacité de fonctionnement du Commissariat à la protection de la vie privée.

5. Le fait de devoir signaler une situation comme celle-ci m'a attristée. Je crains que l'on ne croie à tort que de telles situations soient courantes dans le secteur public et que cela n'ébranle la confiance des Canadiens envers leurs institutions publiques fédérales. D'après mon expérience, des excès de cette envergure sont vraiment l'exception à la règle.

6. Néanmoins, nos constatations sur le Programme de commandites et sur les activités de publicité à l'échelle gouvernementale sont troublantes. Dans ce cas également, nous avons constaté un mépris fréquent des règles et trouvé peu de preuves qu'une valeur avait été reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Les irrégularités que nous avons observées s'étendaient aux sociétés d'État et à d'autres organismes. Les règles en matière de passation des contrats n'ont pas été instaurées pour le plaisir d'adopter des règles. Elles sont essentielles au maintien des principes de l'accessibilité, de la concurrence, de l'équité pour les fournisseurs, de la transparence et de la meilleure valeur obtenue — des principes qui constituent le fondement de la politique du gouvernement sur les marchés. Nous ne préconisons pas un accroissement des règles, mais nous souhaitons que les règles existantes soient observées et qu'il y ait des conséquences pour ceux qui les violent.

7. Tant pour le Programme de commandites (chapitre 3) que pour les activités de publicité (chapitre 4), nous avons observé une dégradation de la gestion des affaires publiques à deux niveaux : la gestion globale du Programme et le comportement de certaines personnes. Je crains que l'attention accordée aux actes fautifs, qui sont le fait de personnes en particulier, ne détourne l'attention de problèmes plus graves encore et plus répandus qui ont un effet négatif sur la gestion des programmes. Même s'ils sont manifestement uniques, ces cas soulèvent des questions importantes : comment des situations comme celles-ci ont-elles pu se produire? Pourquoi a-t-on autant tardé à les corriger? Ces questions mettent en lumière le besoin de contrôles ministériels efficaces et d'une amélioration de la surveillance exercée par les organismes centraux et le Parlement.

8. Dans le chapitre 2, « La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement », nous indiquons que le gouvernement doit cerner les problèmes qui existent dans ses programmes et s'y attaquer. Nous avons recommandé qu'il entreprenne des examens indépendants et approfondis des causes profondes des problèmes de ses principaux programmes, afin de déterminer pourquoi ces problèmes ont surgi. Il devrait en communiquer les résultats au Parlement, de même que les mesures qu'il a prises pour empêcher qu'ils ne se reproduisent.

9. Dans notre rapport de 2000, nous avons indiqué qu'une assise de valeurs saines et de règles d'éthique méritait un appui plus systématique et plus rigoureux de la part du gouvernement. Celui-ci devait établir un plan portant sur les valeurs et l'éthique et agir résolument pour le mettre en œuvre.

10. Depuis, le gouvernement a publié des guides pour préciser les responsabilités et l'obligation de rendre compte des ministres et des secrétaires d'État, ainsi que des sous-ministres, et il a élaboré un cadre redditionnel à l'intention des sous-ministres. En 2003, le gouvernement a publié le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, afin de guider et d'appuyer les fonctionnaires dans toutes leurs activités professionnelles.

11. Nous avons examiné ces initiatives et en présentons les résultats dans le chapitre 2. Ce sont des étapes positives et nécessaires. Il faut maintenant que les valeurs et les normes d'éthique qu'elles supposent soient reflétées dans les activités et dans la gestion des affaires publiques. Nous avons aussi examiné les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique d'un certain nombre de ministères qui exécutent d'importants programmes d'approvisionnement ou de subventions et contributions. Nous avons observé que les ministères ont commencé à élaborer et à mettre en œuvre ces initiatives, mais que les progrès sont lents. Dans ce cas également, il faut que les valeurs et l'éthique soient intégrées explicitement à la prise de décision quotidienne.

12. En outre, il doit être clair que le fait de ne pas respecter ces valeurs et ces règles d'éthique aura des conséquences. Les fonctionnaires et les représentants élus doivent savoir quel comportement est inacceptable et doit être signalé, et quelles seront les conséquences d'un comportement inacceptable.

13. Les valeurs et l'éthique dans le secteur public supposent que l'on doit agir avec équité, honnêteté et dans l'intérêt public. Les parlementaires, les ministres et les gestionnaires de la fonction publique ont la responsabilité de promouvoir activement une culture organisationnelle où le respect de ces valeurs et de normes d'éthique élevées est primordial. Il importe que leur comportement reflète ces valeurs et normes et qu'ils prennent les mesures qui s'imposent lorsqu'elles ne sont pas respectées.

Contrôle parlementaire exercé sur les hauts fonctionnaires du Parlement

L'environnement unique des hauts fonctionnaires du Parlement

14. Dans son rapport au Parlement en 1880, le premier vérificateur général indiquait qu'il signalerait, s'il y avait lieu, des questions sur lesquelles il n'était pas d'accord avec l'Exécutif. Le vérificateur général indiquait que la plus grande partie du bien qu'il ferait consisterait à prévenir les irrégularités, en attirant l'attention, en temps opportun, sur des points défavorables qui doivent être signalés, puisqu'on les a laissé se produire.

15. Aujourd'hui, comme à cette époque, le dirigeant d'une organisation qui relève du Parlement a la responsabilité de veiller à ce que l'organisation soit forte et crédible aux yeux des parlementaires. L'une des conséquences les plus inquiétantes de la situation qui s'est produite au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada est la perte de crédibilité de l'institution et de sa capacité de servir le Parlement.

16. Au fil des ans, le Parlement a créé une catégorie spéciale d'organisations qui sont dirigées par des « mandataires du Parlement » ou « hauts fonctionnaires du Parlement ». Pour servir efficacement le Parlement, ces organisations se sont vu accorder une plus grande indépendance du gouvernement que les ministères et organismes ordinaires. Elles sont redevables au Parlement, plutôt qu'à un ministre du Cabinet, et jouissent d'une souplesse considérable en ce qui concerne leur gestion. Les hauts fonctionnaires du Parlement sont :

- le vérificateur général,
- le directeur général des élections,
- le commissaire aux langues officielles,
- le commissaire à l'information,
- le commissaire à la protection de la vie privée.

17. Étant donné l'indépendance considérable qui leur est accordée, ces organisations ont le devoir de s'acquitter de leur mandat avec loyauté et honnêteté. En pratique, elles font l'objet de moins de surveillance et de contestation que les ministères et organismes du gouvernement, dont les ministres comparaissent régulièrement devant les comités parlementaires. Mais les hauts fonctionnaires du Parlement ont autant à rendre compte d'une

gestion prudente des fonds publics. Étant donné les événements qui se sont produits au Commissariat à la protection de la vie privée, il est évident qu'il faut établir un mécanisme différent pour l'examen des dépenses prévues et réelles des hauts fonctionnaires du Parlement, sans toutefois compromettre leur indépendance.

18. Comme c'était le cas pour mon prédécesseur, Denis Desautels, le mécanisme d'établissement du budget de mon bureau me met également mal à l'aise depuis un certain temps. À l'heure actuelle, à l'instar de presque tous les ministères et organismes fédéraux, mon bureau négocie son budget avec les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Bien que cela n'ait pas affecté notre indépendance, je pense qu'en principe, le mécanisme devrait être modifié afin qu'aucune pression indue, réelle ou perçue, ne puisse être exercée sur le Bureau.

19. Cependant, notre budget et celui des autres hauts fonctionnaires du Parlement devraient être soumis à un examen rigoureux. Comme nous l'avons souligné auparavant, il existe au Royaume-Uni un processus d'établissement du budget du Bureau de vérification sur recommandation d'un comité de députés représentant tous les partis au Parlement. Ainsi, les décisions concernant le budget sont prises par les personnes qui devraient le faire, c'est-à-dire par les députés du Parlement envers lesquels le vérificateur général est comptable, plutôt que par des fonctionnaires. Récemment, nous avons proposé au Secrétariat du Conseil du Trésor un autre mécanisme qui pourrait servir à établir notre budget. Nous avons suggéré qu'un groupe externe d'experts examine notre budget des dépenses et fasse une recommandation au Conseil du Trésor. Cela garantirait un examen adéquat de notre budget, mais ne compromettrait pas notre indépendance. J'aimerais bien que mon bureau fasse l'objet d'un projet pilote pour tester ce mécanisme.

Pour une meilleure reddition de comptes

20. Les députés, par l'entremise du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, ont la possibilité de nous demander de rendre compte de la gestion des ressources qu'ils nous ont confiées. Je suis heureuse que le Comité des comptes publics tienne régulièrement des réunions pour examiner nos rapports sur les plans et les priorités et nos rapports sur le rendement.

21. Cependant, on me demande souvent qui vérifie le Bureau du vérificateur général.

22. Depuis des années, nos états financiers sont vérifiés par une firme indépendante et le rapport du vérificateur est maintenant inclus dans notre rapport sur le rendement au Parlement. Mais cela n'est pas suffisant.

23. Les députés et le public se tournent vers le vérificateur général pour obtenir de l'information objective et étayée sur laquelle ils peuvent se fier pour examiner le rendement du gouvernement et l'en tenir responsable.

24. Afin de maintenir leur confiance, il est essentiel que nous respections nos autorisations législatives ainsi que les normes de pratique professionnelle

établies. Pour fournir l'assurance que nous le faisons, nous nous sommes engagés à soumettre nos processus et pratiques de vérification à une évaluation externe régulière et continue pour garantir qu'ils tiennent compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité. À cette fin, un groupe international effectuera en 2003-2004 un examen externe de nos pratiques de vérification de l'optimisation des ressources.

25. L'examen externe sera dirigé par le National Audit Office du Royaume-Uni. L'équipe d'examen comprendra également des représentants des bureaux de vérification nationaux de la France, de la Norvège et des Pays-Bas. L'équipe effectuera un examen indépendant et objectif suivant un processus qui comprend l'examen de la conformité aux principes généralement reconnus de vérification du rendement. Le General Accounting Office des États-Unis y participera à titre d'observateur.

26. Nous serons le premier bureau de vérification national à être examiné par une équipe de pairs d'autres pays. Nous nous attendons à recevoir le rapport de vérification final au début de 2004. Afin de favoriser l'ouverture et la transparence dans le secteur public, nous publierons les résultats immédiatement, ainsi que toute recommandation visant à améliorer certains aspects.

Réflexions sur l'année écoulée

27. De mon point de vue, des réalisations dignes de mention et des déceptions ont marqué les douze derniers mois.

Amélioration de l'information financière

28. La capacité du Parlement de tenir le gouvernement responsable des dépenses publiques est liée étroitement à la qualité de l'information financière mise à la disposition des parlementaires. Depuis quelque temps déjà, mon bureau a recommandé au gouvernement fédéral d'adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale. Je suis très heureuse que cela soit chose faite. Ainsi, le Canada se trouve parmi les chefs de file, à l'échelle mondiale, en matière de rapports financiers produits par un gouvernement national.

29. Modifier les pratiques comptables d'une organisation de la taille du gouvernement du Canada a été une tâche titanesque. Certains ont jugé qu'il s'agissait du plus gros changement apporté à la comptabilité du gouvernement fédéral depuis la Confédération, en 1867. Un grand nombre de personnes dans les ministères et les agences ont travaillé dur pour que ce projet se concrétise. Je félicite le gouvernement d'avoir mis en œuvre ce changement.

30. La comptabilité d'exercice intégrale fournit une mesure plus complète de la taille du gouvernement. Elle permet au gouvernement de présenter ses résultats financiers selon une méthode comptable largement reconnue et plus appropriée. Le défi consiste maintenant à utiliser de manière efficace, dans la prise de décisions de gestion, l'information que génère cette nouvelle méthode. Les gestionnaires disposeront d'une information adéquate sur les

coûts et d'une meilleure information sur les actifs et les passifs. Ainsi, ils pourront prendre des décisions plus éclairées et gérer les ressources de manière plus efficace.

31. Cependant, les crédits sont toujours présentés en majeure partie selon la comptabilité de caisse. À mon avis, on ne pourra en arriver à une gestion et à un contrôle financiers efficaces, aussi longtemps que les crédits ne seront pas présentés selon la même méthode que les budgets et les rapports financiers des ministères et de l'ensemble du gouvernement.

Les comités parlementaires s'intéressent davantage à l'examen du *Budget des dépenses*

32. L'an dernier, mon rapport a soulevé des préoccupations sérieuses au sujet du coût du Programme canadien des armes à feu. Au cours des quatre audiences qu'il a tenues sur le rapport, le Comité des comptes publics a discuté du rôle des députés dans l'examen et la contestation des chiffres présentés dans les budgets des dépenses des ministères.

33. Pour aider les comités à examiner les budgets des dépenses, mon bureau a publié, en mars 2003, *L'examen des documents du* Budget des dépenses *par les comités parlementaires* (révision d'un document publié pour la première fois en 1998).

34. Nous avons été invités à comparaître à trois audiences du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et d'un de ses sous-comités, et à une audience du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

35. Dernièrement, les députés ont manifesté plus d'intérêt à l'égard de l'examen des budgets des dépenses en comités. Plusieurs comités permanents ont soumis des rapports à la Chambre des communes sur les budgets des dépenses et ont, dans certains cas, recommandé des réductions de crédits.

36. Un examen approfondi des budgets des dépenses a toujours été un des principaux moyens de tenir le gouvernement comptable de ses plans de dépenses. Il est encourageant de constater que les députés réaffirment leur rôle dans ce processus.

37. Je suis également heureuse que les comités continuent à s'intéresser à nos travaux. L'an dernier, notre bureau a participé à un nombre record d'audiences et de séances d'information, soit 52. Les audiences ont généralement porté sur les vérifications de l'optimisation des ressources, mais ont touché également les *Comptes publics du Canada*, des projets de loi à l'étude, nos rapports sur les plans et les priorités et nos rapports sur le rendement.

Écarts entre les engagements et les mesures prises par le fédéral en matière d'environnement

38. Dans son rapport de cette année, la commissaire à l'environnement et au développement durable a souligné une fois de plus les écarts entre les engagements et les mesures prises par le gouvernement fédéral en matière d'environnement.

39. Les travaux de vérification effectués par la commissaire cette année ont révélé que le gouvernement fédéral doit :

- travailler activement à respecter les engagements pris afin de garantir que les pesticides sont sécuritaires;
- être en mesure de communiquer les répercussions de ses activités en matière de transport routier sur l'atteinte de l'objectif fixé par le Canada à Kyoto;
- indiquer clairement les résultats de ses stratégies de développement durable.

40. La commissaire a aussi vérifié si les engagements pris par les ministères et les organismes fédéraux dans leurs réponses aux pétitions environnementales ont été respectés. Même si les engagements n'ont pas tous été entièrement mis en œuvre, le rapport de la commissaire a confirmé que le processus de pétition suscitait des changements et la prise de mesures.

Mesures prises par les ministères à la suite de nos rapports

41. Les parlementaires et le public veulent aussi savoir quelles mesures le gouvernement a prises pour apporter les améliorations nécessaires, et si les problèmes soulevés dans nos rapports de vérification ont été réglés.

42. Pour fournir cette information aux parlementaires, nous avons conçu un nouveau rapport *Le Point*. Celui-ci décrit chaque année les mesures prises par le gouvernement en réponse à nos constatations et recommandations précédentes. Nous avons déposé notre deuxième rapport *Le Point* en mai 2003.

43. J'ai été heureuse de pouvoir indiquer, dans ce rapport, que les résultats étaient généralement positifs. Des mesures ont été prises, bien que tous les problèmes n'aient pas été réglés. Nous avons jugé les progrès satisfaisants en ce qui concerne les constatations et recommandations de quatre des six vérifications dont nous avons effectué le suivi.

44. Je sais que les médias ont généralement tendance à mettre en lumière les problèmes que nous signalons. Les bonnes nouvelles de nos rapports sont donc souvent éclipsées par les mauvaises. Il est important de souligner que les ministères donnent bel et bien suite à nos rapports en mettant en œuvre nos recommandations et celles des comités parlementaires, lesquels tiennent des audiences sur nos rapports. C'est en continuant à porter attention aux aspects préoccupants que l'on pourra, au fil du temps, améliorer la gestion des programmes gouvernementaux.

45. Nous continuerons à effectuer un suivi approfondi des questions les plus importantes soulevées dans nos rapports à la Chambre des communes. Nous continuerons aussi à souligner les progrès accomplis lorsque nous en constaterons.

Communiquer de l'information au Parlement sur le rendement des programmes

46. L'un des rôles les plus importants de mon bureau est de fournir aux parlementaires de l'information qu'ils ne peuvent obtenir autrement. Le chapitre 6, « La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral », réunit de l'information sur des questions liées à notre patrimoine culturel qui touchent de nombreux ministères et parties intéressées plutôt que seulement un ou deux des intervenants les plus importants. Je crois qu'ainsi, nous fournissons au Parlement un tableau plus complet du rendement des programmes et attirons son attention sur les choix difficiles à faire pour protéger notre patrimoine culturel.

Conclusion

47. En tant que vérificatrice générale, je sais à quel point je dépends d'autres personnes pour produire mes rapports et susciter des améliorations dans la gestion des programmes. Je veux souligner l'enthousiasme et le dévouement du personnel de mon bureau. Je veux aussi mentionner la collaboration et l'appui excellents que nous apportent les ministères et organismes que nous vérifions, parfois dans des circonstances difficiles. Enfin, je veux exprimer mon appréciation à l'égard du travail des comités du Parlement qui examinent nos rapports et recommandent des améliorations au gouvernement. Grâce aux efforts conjugués de toutes ces parties, je suis convaincue que mon bureau continuera à bien servir les Canadiens et Canadiennes.

Points saillants

Table des matières

Points saillants

Chapitre 1 Les technologies de l'information : le Gouvernement en direct 1

Chapitre 2 La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement 4

Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique

Chapitre 3 Le Programme de commandites 6

Chapitre 4 Les activités de publicité 8

Chapitre 5 La gestion de la recherche sur l'opinion publique 10

Chapitre 6 La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral 11

Chapitre 7 Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada — Mesure du rendement du programme de prestations de revenu de l'assurance-emploi et établissement de rapports 13

Chapitre 8 Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord 15

Chapitre 9 Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels 17

Chapitre 10 Autres observations de vérifications 19

Les technologies de l'information
Le Gouvernement en direct

Chapitre 1

Points saillants

11 En 1999, le gouvernement s'est lancé dans un ambitieux projet visant à offrir aux particuliers et aux entreprises des services clés par Internet d'ici 2005. Des progrès ont été accomplis dans la mise en direct de renseignements et de services, dans la mise en place de mécanismes de sécurité et de protection des renseignements personnels, de même que dans l'amélioration de l'accessibilité. Tout cela appelle d'autres transformations de services — la modification en profondeur du mode de fonctionnement du gouvernement et l'offre d'un meilleur service aux Canadiens. À deux ans de l'échéance prévue pour les derniers travaux de l'initiative Gouvernement en direct (GED), étalée sur six ans, le gouvernement doit immédiatement s'attaquer à certains risques majeurs. S'il ne le fait pas, le GED risque de devenir un instrument coûteux et sous-utilisé.

12 Le processus de planification stratégique a réussi à susciter un engagement et à créer une vision commune chez les parties qui contribuent au GED, une initiative d'une grande envergure et d'une grande complexité. Toutefois, le plan stratégique adopté ne précise pas tous les résultats particuliers à attendre d'ici 2005 pour ce qui est de l'objectif global du GED, soit la transformation complète de la prestation des services.

13 Le gouvernement a établi un cadre de gouvernance pour les projets du GED relevant du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le cadre actuel a permis au gouvernement d'entreprendre les changements nécessaires pour offrir en direct des services clés particuliers d'ici 2005. Nous avons également noté que d'importants investissements sont faits dans d'autres projets de prestation électronique des services. Le gouvernement doit renforcer le cadre du GED afin d'assurer une meilleure orientation et un plus grand leadership dans le but de réaliser l'objectif global, soit la transformation complète des services.

14 Il reste encore beaucoup d'obstacles à surmonter avant que se concrétise ce qui est envisagé pour le GED. Par exemple, de nombreux ministères n'ont élaboré que des plans de haut niveau visant à transformer les services et à faire face aux changements qui s'opéreront à la suite du passage à la prestation des services en direct. Ces ministères n'ont pas élaboré de plans détaillés en vue de traiter de questions comme la dotation, la détermination du taux d'utilisation des services en direct, l'unification de leurs nombreux systèmes d'information et la mise au point de nouveaux processus administratifs. Le gouvernement se doit d'abord de résoudre ces questions s'il veut que le GED soit pour lui source d'économies et de gains d'efficience.

1.5 À la fin de 2001, le gouvernement a estimé que le coût de la mise en direct de tous les services clés pourrait s'élever à plus de 2 milliards de dollars d'après les prévisions des ministères et des organismes. Le gouvernement a fourni un financement partiel de 880 millions de dollars pour la mise en direct des services clés d'ici 2005. Il est prévu que les coûts supplémentaires seront supportés par les ministères et les organismes à l'aide d'économies réalisées à l'interne, de l'obtention de fonds nouveaux et de la réaffectation de certains fonds. Le Bureau de gestion du projet GED supervise les projets qui ont reçu des fonds à consacrer directement au GED et il contrôle de près l'avancement des travaux et les coûts. Toutefois, pour le moment, le Bureau de gestion n'exerce pas de contrôle direct sur les coûts supplémentaires liés au GED qui seront pris en charge par les ministères et les organismes.

Contexte et autres observations

1.6 Depuis le milieu des années 1990, les gouvernements du monde entier s'emploient à tirer parti du vaste potentiel qu'offre Internet pour améliorer les processus gouvernementaux. Selon des recherches récentes, on convient de plus en plus que les services que les gouvernements fournissent en direct doivent être ceux qui sont les plus utiles aux citoyens et aux entreprises. Les gouvernements doivent s'atteler à la difficile tâche d'accroître les taux d'utilisation pour justifier les importants investissements consacrés aux services offerts. Selon nombre d'études indépendantes menées récemment, le Canada se classe parmi les chefs de file mondiaux pour la mise en œuvre des services en direct.

1.7 Toutefois, même si de plus en plus de renseignements sur le GED sont mis à sa disposition, le Parlement n'est pas informé comme il devrait l'être du coût et de l'avancement des projets individuels ou de l'initiative GED dans son ensemble.

1.8 Le gouvernement a lancé toute une chaîne de projets phares afin de vérifier la faisabilité de la prestation de services en direct aux Canadiens. Notre étude de plusieurs projets phares et projets du GED a révélé que, pour certains d'entre eux, il y a des défis de taille à relever, par exemple préserver la viabilité du point de vue financier, transformer les services et faire connaître les services en direct pour amener le public à les utiliser.

1.9 Le gouvernement estime que le projet Voie de communication protégée est indispensable aux Canadiens qui désirent faire affaire en direct avec le gouvernement du Canada. Ce projet offrirait une infrastructure commune sûre pour les services en direct, à un coût de mise en place prévu de plus de 600 millions de dollars. La mise en place de certaines composantes du projet accuse du retard par rapport au calendrier prévu et plusieurs grands problèmes, notamment le financement à long terme, restent à résoudre.

1.10 Nous avons vérifié les activités de communication en direct des trois principaux ministères — Développement des ressources humaines Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Industrie Canada — qui traitent le plus souvent avec les entreprises et les citoyens canadiens. Notre vérification nous a permis de constater les progrès réalisés dans la mise

en œuvre de l'initiative GED dans l'ensemble du gouvernement. Nous avons pu également cerner un certain nombre d'enjeux et de défis dont le gouvernement devrait tenir compte pour fixer ses priorités au chapitre du GED pour 2005 et les années suivantes.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor et du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fourni, au nom du gouvernement, des réponses détaillées à chacune des recommandations des vérificateurs, en décrivant les mesures déjà adoptées ou prévues dans chaque cas. Le Secrétariat mentionne que le Gouvernement en direct est une initiative complexe et ambitieuse visant à améliorer les services offerts aux Canadiennes et aux Canadiens, aux entreprises et à la clientèle internationale grâce à la prestation électronique des services fédéraux les plus souvent utilisés. Le fait de mettre l'accent sur les besoins du citoyen et du client et une approche pangouvernementale sont les pivots des activités du gouvernement et des réalisations obtenues jusqu'à maintenant. Le gouvernement a toujours géré cette initiative horizontale de façon souple et dans un esprit de collaboration, mais de manière prudente, et continue de le faire. Il s'assure ainsi que les fonds du GED affectés par l'administration centrale sont bien gérés, que l'on profite des possibilités d'améliorer les services et que l'on restreint les risques.

La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement

Chapitre 2 Points saillants

2.1 Le gouvernement doit conserver la confiance du public et cela représente pour lui un défi constant. Dans une grande organisation comme le gouvernement fédéral, les problèmes et les échecs sont inévitables, même si tout est mis en œuvre pour les prévenir. La confiance du public dans le gouvernement s'effrite lorsque surviennent, dans les grands programmes gouvernementaux, des problèmes importants, réels ou présumés, que l'on aurait pu prévenir ou corriger. Au fil du temps, les effets cumulatifs de telles situations peuvent amener les Canadiens à s'interroger sur l'intégrité du gouvernement dans son ensemble.

2.2 Le gouvernement a publié le *Guide du ministre et du secrétaire d'État*, le *Guide du sous-ministre*, un cadre de responsabilisation de gestion à l'intention des sous-ministres et un code des valeurs et de l'éthique pour la fonction publique. Selon le gouvernement, la publication de ces documents doit aider à réaffirmer son engagement à répondre aux attentes des Canadiens, soit que leurs représentants élus et non élus respectent les normes les plus élevées. Ces documents portent sur des questions d'une importance capitale pour le maintien de la confiance dans les institutions gouvernementales : quels sont les devoirs des ministres et des sous-ministres, et comment et dans quelle mesure peut-on exiger d'eux et des fonctionnaires qu'ils soient tenus d'assumer la responsabilité des actions du gouvernement et d'en rendre compte au XXIe siècle?

2.3 Nous sommes préoccupés par le manque de clarté de ces documents et nous avons recommandé au gouvernement de mieux expliquer comment il entend traduire sur le plan de l'action les principes qui y sont exposés. À notre avis, ces documents donnent au Parlement l'occasion d'examiner la pertinence et l'efficacité de quelques-uns des principaux moyens qui peuvent servir à obliger les ministres et les hauts fonctionnaires à rendre compte de leurs décisions.

2.4 Le gouvernement doit déterminer les causes profondes des problèmes importants de ses programmes. Nous croyons qu'il doit entreprendre de toute urgence des études indépendantes et approfondies sur cette question et prendre des mesures pour éviter que la situation ne se répète.

2.5 Les ministères responsables des approvisionnements importants ainsi que des programmes de subventions et contributions font preuve de lenteur dans la mise en œuvre d'initiatives exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique. À l'égard de telles initiatives, le Secrétariat du Conseil du Trésor

doit concevoir un modèle et fixer des dates limites pour leur mise en œuvre par les ministères.

2.6 À notre avis, les fonctionnaires doivent pouvoir compter sur un mécanisme solide et crédible pour traiter les actes fautifs. Le gouvernement doit intervenir afin de régler les problèmes recensés dans le rapport publié en septembre 2003 par le Bureau de l'intégrité de la fonction publique.

Contexte et autres observations

2.7 Pour réduire la possibilité que des problèmes importants surgissent dans l'exécution des programmes et pour que ces problèmes soient réglés de manière appropriée lorsqu'ils se produisent, il est capital que les valeurs et l'éthique reposent sur des assises solides. Dans le chapitre 12 de notre Rapport d'octobre 2000, « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral », nous avons recommandé que le gouvernement prenne des mesures pour répondre au besoin de maintenir la confiance du public. Dans son plan d'action sur l'éthique, le gouvernement a, depuis ce temps :

- publié des guides officiels décrivant la responsabilité et l'obligation redditionnelle des ministres, des secrétaires d'État et des sous-ministres;
- préparé un cadre de responsabilisation de gestion pour les sous-ministres;
- publié un code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique.

2.8 Les guides, le cadre et le code énoncent les principes de la reddition de comptes par le gouvernement. Cependant, il reste des lacunes à combler et il faudra traduire les principes en action.

2.9 En mars 2003, le greffier du Conseil privé a affirmé que le dévouement de la fonction publique pour les valeurs et l'éthique doit être inattaquable et inébranlable. Nous souscrivons à cette affirmation et croyons que le leadership au chapitre des valeurs et de l'éthique doit être inflexible, tant chez les élus que chez les hauts fonctionnaires.

2.10 Si le gouvernement précise et applique comme il se doit les principes qui sont énoncés dans ses guides et prévus dans le cadre de ses autres initiatives, il renforcera l'obligation de rendre compte et les mesures organisationnelles et culturelles qui le sous-tendent. Cela permettra de réduire la possibilité que les grands programmes fassent fausse route.

Le Bureau du Conseil privé a répondu au nom du gouvernement fédéral. Sa réponse est reproduite à la fin du chapitre.

Le Programme de commandites

Chapitre 3 Points saillants

3.1 De 1997 jusqu'au 31 août 2001, le gouvernement fédéral a mené le Programme de commandites en faisant peu de cas du Parlement, de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des règles et des règlements sur la passation des marchés, de la transparence et de l'optimisation des ressources.

- Le Parlement n'a pas été informé des objectifs du Programme ni des résultats obtenus, et il a été mal informé sur la gestion du Programme.
- Les personnes ayant la responsabilité de gérer le Programme ont violé les propres règles du gouvernement dans la façon dont elles ont sélectionné les agences de communications et leur ont attribué des contrats.
- Il n'est pas inhabituel que des entités gouvernementales concluent des ententes de partenariat pour exécuter des programmes d'intérêt mutuel. Des fonds de commandite ont toutefois été transférés à des sociétés d'État en utilisant des méthodes inhabituelles qui semblent avoir été conçues pour donner des commissions importantes à des agences de communications, tout en cachant l'origine de ces fonds et la vraie nature de ces opérations.
- Les dossiers étaient très pauvres et ne contenaient que peu de preuves d'analyses pour justifier des dépenses de plus de 250 millions de dollars. De cette somme, plus de 100 millions de dollars ont été payés à des agences de communications en frais de production et en commissions.
- Les mécanismes de surveillance et les contrôles essentiels de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'ont pas permis de déceler, de prévenir ou de signaler les violations.

3.2 Depuis la création de Communication Canada en septembre 2001, la gestion du Programme s'est améliorée considérablement, les dossiers sont mieux tenus et les exigences contractuelles sont appliquées de manière plus rigoureuse.

Contexte et autres observations

3.3 Un nouveau Programme de commandites a été annoncé. S'il est mis en œuvre adéquatement, il améliorera la transparence et la reddition des comptes. Par exemple, le Programme sera mis en œuvre au moyen d'accords de contribution conclus directement avec les organisateurs des événements plutôt qu'au moyen de contrats avec des agences de communications. Quels que soient les mécanismes utilisés, le Parlement doit obtenir l'assurance que les fonds publics sont administrés conformément aux règles et de manière à garantir l'équité, la transparence et l'optimisation des ressources.

3.4 Bien que ce chapitre contienne le nom de différents entrepreneurs, il faut noter que nos conclusions sur les pratiques de gestion et sur certaines actions ne visent que les fonctionnaires. Les règles et les règlements que nous mentionnons dans ce rapport concernent les fonctionnaires, non les entrepreneurs. Nous n'avons pas vérifié les registres des entrepreneurs du secteur privé. Par conséquent, nos conclusions ne peuvent pas s'appliquer et ne s'appliquent pas aux pratiques que les entrepreneurs ont suivies.

Le Bureau du Conseil privé a répondu au nom du gouvernement. Les entités que nous avons vérifiées sont d'accord avec les constatations contenues dans les chapitres 3, 4 et 5. On trouvera nos recommandations et les réponses détaillées à la section intitulée Points saillants globaux du livret Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique.

Les activités de publicité

Chapitre 4 Points saillants

4.1 La Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ne s'est pas acquittée de son obligation de donner aux fournisseurs un accès équitable aux affaires du gouvernement et de choisir les agences de publicité de façon à optimiser les fonds. La manière dont la plupart des agences ont été choisies ne respectait pas les exigences de la politique du gouvernement sur les marchés. Dans certains cas, nous n'avons trouvé aucune preuve qu'il y ait même eu un processus de sélection. Les fonctionnaires de la DGSCC ont fait fi des mêmes règles et choisi les mêmes agences, dont il est question au chapitre 3 du présent rapport, qui porte sur le Programme des commandites.

4.2 Le gouvernement doit s'assurer que les fonctionnaires de tous les ministères ont les compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations et gérer leurs dépenses de publicité de manière responsable. Notre vérification a révélé que certains ministères se sont très mal acquittés de leur responsabilité de veiller à ce que les agences se conforment aux exigences des contrats; d'autres ministères n'ont pas eu de difficulté à s'acquitter de leurs obligations. Certains ministères n'ont pas exigé que les agences de communications fassent des appels d'offres pour les travaux qu'elles voulaient sous-traiter. Ils n'ont pas non plus posé de questions à propos des commissions réclamées par les agences ou des factures insuffisamment appuyées de pièces justificatives.

4.3 La politique de communication du gouvernement indique que les institutions fédérales doivent interrompre leur publicité durant les élections générales fédérales. Nous avons remarqué que cet aspect de la politique a été bien respecté.

Contexte et autres observations

4.4 Les responsabilités en matière de publicité étaient partagées, ce qui n'était pas le cas pour le Programme des commandites, dont la DGSCC avait l'entière responsabilité. Celle-ci était responsable de la sélection des agences et il incombait à chaque ministère de gérer les campagnes de publicité et de faire respecter les conditions des contrats.

4.5 La surveillance stratégique des activités du gouvernement en matière de publicité et leur coordination sont assurées par le Bureau du Conseil privé.

4.6 Bien que le nom de divers entrepreneurs apparaisse dans le chapitre, il faut noter que nos conclusions sur les pratiques de gestion et les actions liées

à la passation des contrats visent seulement les fonctionnaires. Les règles et les règlements dont nous parlons concernent les fonctionnaires, non les entrepreneurs. Nous n'avons pas vérifié les registres des entrepreneurs du secteur privé. Par conséquent, nos conclusions ne peuvent pas s'appliquer et ne s'appliquent pas aux pratiques que les entrepreneurs ont suivies.

Le Bureau du Conseil privé a répondu au nom du gouvernement. Les entités que nous avons vérifiées sont d'accord avec les constatations contenues dans les chapitres 3, 4 et 5. On trouvera nos recommandations et les réponses détaillées à la section intitulée Points saillants globaux du livret Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique.

La gestion de la recherche sur l'opinion publique

Chapitre 5 Points saillants

5.1 Nous avons constaté que les activités de recherche sur l'opinion publique étaient gérées avec un certain degré de transparence. Dans l'ensemble, les rôles, les responsabilités et les procédures étaient clairs.

5.2 Dans certains cas, toutefois, les ministères n'avaient pas indiqué clairement pourquoi il était nécessaire d'entreprendre des activités de recherche sur l'opinion publique. Dans un petit nombre de cas troublants, nous avons constaté que le gouvernement ne s'était pas conformé à ses propres lignes directrices de l'époque et qu'il avait déboursé des frais pour faire effectuer une étude multiclients afin de surveiller, entre autres, les intentions de vote et l'image des partis politiques.

5.3 De nombreux ministères se sont abonnés aux mêmes études. Communication Canada, le fournisseur de services obligatoire, n'a pas su tirer avantage des occasions qui s'offraient de réaliser des économies en coordonnant les achats en bloc de sondages multiclients.

5.4 Les organismes de services communs et les ministères doivent améliorer leurs pratiques de gestion afin d'assurer l'optimisation des sommes consacrées à la recherche sur l'opinion publique.

Réaction du Bureau du Conseil privé, au nom du gouvernement. Les organismes qui ont fait l'objet de notre vérification acceptent les constatations présentées aux chapitres 3, 4 et 5 du présent rapport. On trouvera nos recommandations et les réponses détaillées à la section intitulée Points saillants globaux du livret Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique.

La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Points saillants

6.1 Le patrimoine bâti, archivistique et de l'édition qui se trouve sous l'égide du gouvernement fédéral est exposé à de sérieux risques de pertes en raison notamment de lacunes dans les divers régimes de protection en vigueur, de faiblesses dans les mécanismes de gestion et de l'effet conjugué d'une diminution des dépenses consacrées à la protection et d'une croissance du patrimoine.

- Le patrimoine bâti est à risque car de nombreux lieux historiques nationaux administrés par l'Agence Parcs Canada montrent des signes de détérioration qui nécessiteront des interventions de protection d'ici deux à cinq ans sous peine de perdre définitivement les éléments qui marquent leur importance historique, d'être fermés au public ou de se dégrader rapidement.
- Le patrimoine archivistique est à risque parce que les ministères ont accordé peu d'attention à la gestion de l'information au cours des dernières années et parce que les Archives nationales du Canada n'ont pas encore réussi à mettre au point les outils nécessaires à l'acquisition efficiente des documents gouvernementaux présentant un intérêt historique et une importance archivistique.
- Le patrimoine de l'édition est à risque parce que les collections de la Bibliothèque nationale du Canada sont localisées dans des édifices qui ne répondent pas aux normes reconnues de température, d'humidité et d'espace pour ce genre de documents et que les pratiques de conservation en vigueur ne peuvent compenser les lacunes des infrastructures physiques.

6.2 Le Parlement n'obtient pas une information complète et globale en matière de protection du patrimoine culturel. Certes, les rapports du ministère du Patrimoine canadien et des organismes du patrimoine fournissent certaines données sur l'état du patrimoine culturel, les risques courus et les défis qui se posent. Mais, en règle générale nous constatons une absence de renseignements sur l'ampleur et les implications à long terme des problèmes de protection et sur ce que cela signifie pour les Canadiens. De plus, ces rapports ne fournissent pas de renseignements précis sur les résultats à atteindre ou ceux obtenus en matière de protection.

6.3 Le régime de protection actuel a atteint ses limites. Le gouvernement fédéral doit s'engager dans une réflexion d'ensemble sur les orientations et les moyens de protection à prendre et sur le rôle et les responsabilités que le ministère du Patrimoine canadien et les principaux organismes du patrimoine

veulent assumer dans la protection du patrimoine culturel. Cette réflexion doit tenir compte de l'état actuel du patrimoine, de sa croissance constante, des ressources disponibles et de l'intérêt accru du public pour les questions liées au patrimoine. Elle doit aussi viser à responsabiliser tous les acteurs fédéraux qui jouent un rôle dans la protection du patrimoine culturel.

Contexte et autres observations

6.4 Le patrimoine culturel désigne les témoignages tangibles de l'expérience humaine comme les artefacts, les archives, l'imprimé, et intangibles comme le folklore, la langue et le savoir-faire. La protection du patrimoine culturel tangible au gouvernement fédéral relève de plusieurs acteurs. Le ministère du Patrimoine canadien est chargé de l'élaboration de la politique en matière de patrimoine. Divers organismes du portefeuille du Patrimoine canadien dont l'Agence Parcs Canada, les quatre musées nationaux du Canada et leurs musées associés, les Archives nationales du Canada et la Bibliothèque nationale du Canada ont des mandats explicites à l'égard de la protection du patrimoine fédéral. Enfin, plusieurs ministères et autres organismes fédéraux ont certaines responsabilités à l'égard de la protection.

6.5 Notre travail d'examen s'est concentré sur les secteurs qui posaient le plus de risques à la protection du patrimoine culturel : sélection et conservation des lieux historiques nationaux et des édifices fédéraux du patrimoine; acquisition des archives du gouvernement fédéral; conservation des collections de la Bibliothèque nationale du Canada; recensement des collections des organismes du gouvernement fédéral et des biens culturels canadiens. Nous avons exclu de l'étendue de notre vérification les quatre musées nationaux du Canada et leurs musées associés. En tant que sociétés d'État, ces établissements sont soumis au régime d'examen spécial quinquennal que prescrit la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Au cours de la dernière ronde d'examens spéciaux que nous avons réalisés entre 1998 et 2002, nous avions examiné dans quelle mesure les musées nationaux avaient mis en place les systèmes et pratiques qui leur permettaient de protéger les collections d'artefacts et de spécimens.

Réaction des organismes fédéraux. Le ministère du Patrimoine canadien, l'Agence Parcs Canada, les Archives nationales du Canada, la Bibliothèque nationale du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont accepté nos recommandations. Ils ont indiqué dans leurs réponses les mesures qu'ils ont commencé à mettre en œuvre ou qu'ils entendaient prendre. Ils se sont engagés à collaborer avec leurs partenaires afin de mettre en œuvre nos recommandations et d'améliorer la protection du patrimoine culturel.

Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada

Mesure du rendement du programme de prestations de revenu de l'assurance-emploi et établissement de rapports

Chapitre 7

Points saillants

7.1 Le programme de prestations de revenu de l'assurance-emploi (AE) a versé 12,7 milliards de dollars en prestations de remplacement du revenu en 2002-2003. Nous avons examiné la façon dont on procédait pour évaluer le rendement du programme et faire rapport à ce sujet en fonction de deux éléments : le service offert aux Canadiens et l'efficacité du programme.

7.2 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) déploie des efforts considérables pour mesurer le rendement du programme de prestations de revenu de l'AE et dispose de beaucoup d'information pour en assurer la gestion. Toutefois, des aspects du rendement ne sont pas mesurés ou ne sont pas mesurés correctement. Par exemple, dans le cas des centres d'appels, la mesure clé ne brosse pas un tableau complet de l'accès au service. En effet, la mesure n'a pas tenu compte du fait que lorsque des demandeurs tentaient de parler à un préposé au service, 65 p. 100 de leurs appels ont obtenu une tonalité de ligne occupée en 2002-2003.

7.3 L'information actuelle sur le rendement dénote des résultats partagés. En 2002-2003, plus de 95 p. 100 des paiements faits aux prestataires étaient exacts et, dans un sondage d'opinion réalisé en 2001, la majorité des répondants se disaient généralement satisfaits des services reçus. Cependant, le rendement varie considérablement d'une région à une autre pour différents aspects importants du service, notamment en ce qui a trait à l'accès aux centres d'appels ainsi qu'à la qualité et à la rapidité du traitement des demandes. Dans certaines régions, le service offert se situe depuis longtemps nettement en deçà des objectifs de rendement. Les nombreux efforts consentis pour corriger la situation n'ont pas vraiment porté fruit.

7.4 La Commission de l'assurance-emploi du Canada et DRHC n'ont pas encore présenté au Parlement un tableau clair et exhaustif des répercussions des changements apportés à la *Loi sur l'assurance-emploi* en 1996. Maints facteurs d'efficacité ont été évalués, mais cela n'a pas été le cas pour certains éléments importants. Même si le Parlement reçoit plus d'information sur le programme de prestations de revenu de l'AE qu'il ne l'est exigé pour la plupart des programmes, nous avons cerné des questions sur lesquelles le Parlement doit obtenir encore plus d'information. Les résultats des évaluations sont souvent présentés de manière sélective. La Commission et DRHC n'ont pas encore clairement indiqué quelles économies ont été réalisées grâce aux modifications apportées à la *Loi* en 1996. Les rapports présentés au Parlement n'ont pas traité d'autres questions importantes comme le niveau de service variable du traitement des prestations selon les régions ou les mesures que DRHC entend prendre pour remédier à la situation.

Contexte et autres observations

7.5 Depuis 60 ans, le programme de prestations de revenu de l'AE est le principal programme de sécurité du revenu pour les travailleurs canadiens. Ce régime vise d'abord et avant tout à offrir un soutien financier temporaire aux Canadiens assurés qui perdent involontairement leur emploi. Au fil des ans, le régime a évolué pour tenir compte des risques que peuvent également poser pour la situation d'emploi la naissance d'un enfant, les responsabilités parentales et la maladie.

7.6 L'assurance-emploi est financée par les cotisations des travailleurs et de leurs employeurs. Au cours des dernières années, le montant des cotisations payées a dépassé celui des prestations versées à un point tel qu'un excédent de 43,8 milliards de dollars est maintenant crédité au Compte d'AE. Depuis 1999, notre Bureau attire tous les ans l'attention du Parlement sur l'ampleur de l'excédent. Les coûts d'administration du programme s'élevaient à 1,5 milliard de dollars en 2002-2003.

7.7 Le ministre du Développement des ressources humaines est responsable du programme. La Commission de l'assurance-emploi du Canada doit assumer certaines responsabilités prévues par la *Loi sur l'assurance-emploi*. DRHC appuie le ministre et la Commission, et assure la gestion et l'administration du programme de prestations de revenu de l'AE dans toutes les régions du pays.

Réaction de Développement des ressources humaines Canada et de la Commission de l'assurance-emploi du Canada. Le Ministère et la Commission sont d'accord avec nos recommandations. Dans leurs réponses, ils ont indiqué les mesures qu'ils comptent prendre ou qu'ils sont en voie de mettre en œuvre pour y donner suite. Une réponse globale est également donnée à la fin du présent chapitre.

Affaires indiennes et du Nord Canada
Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord

Chapitre 8

Points saillants

8.1 La signature d'une entente sur les revendications territoriales est une réalisation de taille, et la gestion de l'entente par la suite constitue un défi qu'il faut constamment relever. Pour y arriver, il faut compter sur la collaboration de toutes les parties à l'entente. Au départ, Affaires indiennes et du Nord Canada doit prendre l'initiative d'assurer le succès de l'entente. Le Ministère doit aussi gérer les responsabilités fédérales créées par l'entente de manière à parvenir aux résultats voulus. Nous avons constaté que le rendement du Ministère à l'égard de l'entente avec les Gwich'in des Territoires du Nord-Ouest et de celle avec les Inuits du Nunavut laisse beaucoup à désirer.

8.2 Par exemple, le Ministère s'attarde à exécuter à la lettre les plans de mise en œuvre des ententes, mais il fait fi de l'esprit des ententes. Les fonctionnaires croient peut-être qu'ils ont honoré leurs obligations, mais en réalité ils n'ont pas essayé de respecter l'intention véritable des ententes sur les revendications territoriales.

8.3 En outre, les divers moyens mis en œuvre pour gérer les revendications ne permettent pas de régler tous les conflits. Les conseils d'arbitrage pour les différends en matière de revendications territoriales ne se sont penchés sur aucun des désaccords qui perdurent depuis la signature des ententes, il y a une dizaine d'années.

8.4 Le gouvernement fédéral a transféré avec succès une bonne partie de ses responsabilités de gestion des terres et des ressources au gouvernement du Yukon. Mais le Ministère a sous-estimé le temps et les ressources qu'il lui faudrait pour mener à bien l'exercice. Il est important pour lui de tirer une leçon de cette expérience pour les discussions semblables qu'il entamera avec les Territoires du Nord-Ouest.

Contexte et autres observations

8.5 Au cours des trente dernières années, le Nord canadien — le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut — s'est vu confier de plus en plus de responsabilités politiques. Le Ministère a mené l'importante initiative de transférer une bonne partie de ses responsabilités pour le Nord à la population du Nord. En particulier, le gouvernement du Canada a transféré une bonne partie du contrôle qu'il exerce sur les terres et les ressources au gouvernement du Yukon, et il a conclu des ententes sur les revendications territoriales avec plusieurs Premières nations et avec les Inuits vivant sur ces trois territoires.

8.6 Après la signature d'une entente sur les revendications territoriales, il faut la gérer. Bien la gérer veut dire non seulement honorer les diverses obligations qu'impose l'entente, mais aussi obtenir des résultats mesurables en regard des objectifs fixés.

8.7 La délimitation d'objectifs précis permet à toutes les parties à une entente de s'entendre sur les résultats à atteindre. Mais quand les objectifs sont vagues et à long terme, comme c'est le cas de certains objectifs relevés dans les ententes que nous avons examinées, il devient difficile de les faire correspondre aux responsabilités légales précisées. En pareil cas, les moyens mis en œuvre pour gérer les ententes, à savoir les comités de mise en œuvre, les conseils d'arbitrage et les mécanismes redditionnels, ne permettent pas de trouver solution aux questions importantes.

8.8 De plus, le cadre de gestion du Ministère, qui mesure le succès au nombre de réunions, de rencontres et d'activités organisées plutôt qu'en fonction des résultats obtenus, est inefficace. Il faut tenir compte de tous ces points.

8.9 Un transfert de responsabilités comme celui que le gouvernement fédéral a effectué récemment au Yukon pour la gestion des terres et des ressources ne s'était pas vu depuis qu'il a effectué un transfert semblable aux provinces des Prairies dans les années 30. Le transfert de tels pouvoirs nécessitait une intervention sur plusieurs fronts, y compris la modification de lois, l'adoption de mesures pour le transfert des employés fédéraux au gouvernement du Yukon et la cession des propriétés, des biens, des documents et des ententes.

8.10 À notre avis, le Ministère aurait pu mieux gérer le processus. Nous croyons aussi qu'il devrait faire le point sur sa gestion du transfert des responsabilités au Yukon et appliquer les leçons qu'il en tirera au transfert de responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest qui s'effectuera prochainement.

Réaction du Ministère. Bien que le Ministère soit d'accord avec plusieurs de nos recommandations, il s'oppose fondamentalement à notre façon de concevoir la mesure du succès avec lequel sont mises en œuvre les ententes sur les revendications territoriales. Pour lui, il y a succès à ce titre s'il y a respect des obligations précisées dans les ententes et les plans. Il faut, à notre avis, tenir compte également des résultats atteints et le Ministère devrait leur accorder plus d'importance.

Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels

Chapitre 9 Points saillants

9.1 Selon de grands indicateurs économiques comme l'emploi et le revenu, il existe un écart considérable entre la population autochtone et la population non autochtone. Le fait de rétrécir cet écart contribuerait à atténuer la pauvreté chez les Autochtones, réduisant ainsi le coût social et financier qui y est associé. Toutefois, les Premières nations nous ont indiqué qu'elles font face à des obstacles les empêchant d'accéder aux ressources naturelles, aux capitaux et aux programmes fédéraux d'aide à l'entreprise et de bénéficier des programmes fédéraux de développement institutionnel. Ces obstacles augmentent le coût de leurs activités et nuisent à leur développement économique.

9.2 Les Premières nations que nous avons rencontrées pour l'étude utilisent plusieurs bonnes pratiques dans leurs mécanismes institutionnels afin de les aider à surmonter ces obstacles. Ces pratiques comprennent l'élaboration d'une vision pour orienter le développement économique, l'établissement de mécanismes institutionnels pour s'assurer que le développement est durable et la création de partenariats avec d'autres organisations pour bénéficier d'économies d'échelle et de leur expertise.

9.3 Le gouvernement fédéral est un intervenant clé dans le développement économique des Premières nations par l'entremise de ses programmes et de ses mesures législatives. Ces programmes ont appuyé de nombreuses entreprises fructueuses des Premières nations et ils ont permis d'élaborer certains mécanismes institutionnels.

9.4 Toutefois, l'appui fédéral aux mécanismes institutionnels n'est pas encore suffisant pour aider les Premières nations à surmonter les obstacles et à prendre en main leur développement économique. Les organisations fédérales doivent :

- regrouper leurs exigences administratives et élargir l'application des programmes d'aide aux entreprises;
- aider les Premières nations à cerner et à adopter des mécanismes institutionnels stables et justes, au moment opportun;
- préconiser une approche plus horizontale pour la gestion de programmes de développement économique.

Contexte et autres observations

9.5 La recherche révèle que les mécanismes institutionnels sont des facteurs importants pour déterminer s'il y aura prospérité économique soutenue ou pauvreté chronique. Notre étude a porté sur les mécanismes institutionnels de développement économique de certaines Premières nations et le rôle exercé par le gouvernement fédéral à l'appui de ces mécanismes. Les mécanismes institutionnels que nous avons examinés sont les organisations, les règles et les pratiques qui régissent les rapports économiques des Premières nations dont les membres habitent dans des réserves.

9.6 La vérificatrice générale n'assure pas la vérification des Premières nations. Notre étude n'a pas pour but de donner un aperçu global des mécanismes institutionnels des Premières nations en matière de développement économique. Nous voulions toutefois tenir compte de leur point de vue. Nous avons donc demandé l'aide de treize Premières nations et de quatre conseils tribaux ou gouvernements dans cinq provinces. Ceux-ci ont accepté de participer à notre étude.

9.7 Nous proposons également dans notre étude des critères permettant d'évaluer les programmes fédéraux de développement économique.

Réaction du gouvernement. Le gouvernement est d'accord avec les recommandations formulées dans l'étude. Dans ses réponses, qui sont incorporées au chapitre, il décrit les mesures qu'il prend ou prévoit prendre pour les mettre en œuvre.

Autres observations de vérification

Chapitre 10 Points saillants

10.1 Ce chapitre joue un rôle particulier dans notre rapport. Les chapitres présentent habituellement les constatations découlant de vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans le chapitre « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications. Celles-ci peuvent correspondre à des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, de sociétés d'État et d'autres entités, à des vérifications de l'optimisation des ressources, ou encore à des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par les tiers. Comme ces observations portent sur des questions particulières, elles ne devraient pas être appliquées à des questions connexes ni servir à tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

10.2 Nos observations dans ce chapitre portent sur les nouvelles questions suivantes :

- Affaires indiennes et du Nord Canada — Le Ministère doit améliorer le processus d'intervention des tiers administrateurs
- Achat de deux aéronefs Challenger par le gouvernement — Dans le cadre d'un contrat de 101 millions de dollars visant l'achat de deux aéronefs Challenger destinés au transport de dignitaires, on n'a pas tenue compte du principe d'économie, et les pratiques prévues ont été contournées
- Ressources naturelles Canada — Il faut améliorer les contrôles sur les paiements de contribution et le matériel scientifique
- Les activités de surveillance indépendante visant les organismes de sécurité et de renseignement — Il y a manque de cohérence quant au degré de surveillance et aux obligations de divulgation auxquels les organismes de sécurité et de renseignement sont soumis

10.3 Le Comité permanent des comptes publics nous a demandé de continuer de signaler au Parlement les questions déjà soulevées, mais qui n'ont pas encore été réglées. Dans ce chapitre, nous présentons les résultats de notre suivi de deux de ces questions :

- Parc Downsview Park Inc. — Le gouvernement a pris des mesures visant à régler les questions que nous avons soulevées dans nos rapports antérieurs sur la création d'un parc urbain
- L'excédent du Compte d'assurance-emploi — Non-respect de l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2003

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2003
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Les technologies de l'information : le Gouvernement en direct

Chapitre 2 La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement

Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique

Chapitre 3 Le Programme de commandites
Chapitre 4 Les activités de publicité
Chapitre 5 La gestion de la recherche sur l'opinion publique

Chapitre 6 La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral

Chapitre 7 Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada — Mesure du rendement du programme de prestations de revenu de l'assurance-emploi et établissement de rapports

Chapitre 8 Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord

Chapitre 9 Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels

Chapitre 10 Autres observations de vérification

Annexes